



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

**PARECER nº 246/2016/JURÍDICO/SEMED**

**INTERESSADOS:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED E EMPRESA  
TUPAIU CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – EPP.

**ASSUNTO: PEDIDO DE REALINHAMENTO DE PREÇO.**

**AO NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS- SEMED,**

**Senhora Coordenadora,**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Aditivo ao Contrato Administrativo n.º 164/2014. Pedido de Realinhamento para manutenção do equilíbrio econômico. Possibilidade jurídica. Recomendações Necessárias. Lei n.º 8.666/1993.

**I - RELATÓRIO:**

Trata-se de análise do pedido de realinhamento de preço ao Contrato n.º 164/2014-SEMED, decorrente da Concorrência Pública n.º 001/2014, pleiteado pela empresa TUPAIU CONSTRUÇÕES E AVALIAÇÕES, para manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

O Contrato Administrativo firmado por meio de Concorrência Pública n.º 001/2014 tem como objeto “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA HABILITADA PARA CONSTRUÇÃO DE QUADRAS ESCOLARES COBERTAS COM VESTIÁRIO – PADRÃO - FNDE”, nas Escolas: (Item03) EMEF FRANCISCO PEREIRA CHAVES – COMUNIDADE BOA ESPERANÇA – PLANILTO, (Item04) EMEF FREI MARCOS – COMUNIDADE PARAUÁ – TAPAJÓS, e (item 05) EMEF TIAGO XISTO DE ARAGÃO – COMUNIDADE CURUAI – LAGO GRANDE.

**RECEBIDO**  
Em 06/10/16 Hora  
Rafael Santos  
Núcleo de Licitações e Contratos - SEMED



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

No Requerimento, a empresa faz o pedido de forma genérica de atualização de preços do saldo contrato e apresenta nova planilha que foi analisada pela equipe técnica do setor de engenharia, através do parecer técnico nº 089/2016.

**Instruem o presente processo, dentre outros, os seguintes documentos: i) Cópia do Contrato n.º 164/2014 e seus aditivos de prazo (01 e 02); ii) Requerimento protocolado pela empresa requerendo o ajuste econômico, com base na planilha apresentada; iii) PARECER TÉCNICO N.º 089/2016 do setor de engenharia, iv), minuta do aditivo de realinhamento.**

Consta no parecer técnico que, a finalidade da empresa é o um reajuste no contrato em referência sobre o saldo no contrato.

Com base nos pedidos da empresa e no artigo 40, XI da referida lei, o setor de engenharia apresentou um parecer técnico, apresentando uma nova planilha, manifestando da seguinte forma:

“O contrato para execução das obras foi assinado em 01/09/2014, tendo como prazo de vigência a data de 30/06/2015, ou seja, de 10 (dez) meses, segundo o “item 2.3 da Cláusula II” do Contrato. Ressalta-se aqui que o Contrato vem sendo prorrogado, encontrando-se vigente na presente data. Durante a execução das obras ocorrem situações alheias à vontade da empresa, que, de fato, acabam por dificultar a sequência normal dos trabalhos (com atraso no cronograma de execução), como a falta de regularidade (demora) no repasse de recurso por parte do FNDE a este município, o que ocasiona, conseqüentemente, atrasos nos pagamentos ao construtor por parte deste município. Embora não tenha mencionado em seu documento, a empresa, em algumas ocasiões, já questionou o fato de não haver previsão do item “mobilização e desmobilização” nas planilhas orçamentárias das duas quadras, apesar das duas quadras serem fora do perímetro urbano, sendo uma na região de rios e outra na região de planalto. Vale aqui esclarecer que essa previsão só não foi feita, à época da Licitação, porque não se sabia, naquela ocasião, que a planilha disponibilizada pelo FNDE poderia sofrer qualquer tipo de alteração aqui pela Administração Municipal antes de ser enviada para Processo Licitatório. Assim, como a planilha do FNDE não fazia essa previsão, a planilha estimativa de orçamento das obras utilizada na Licitação não conteve esse item. Não estamos aqui propondo a inclusão do referido item, pois não se pretende, neste momento, fazer inclusão de itens novos às planilhas atuais das obras, tendo sido feita a menção desse fato por nós apenas por entendermos que a questão é relevante, facilmente perceptível, tendo sido levada em consideração por este Setor no momento de se analisar o pedido de reajuste da empresa e de sermos favoráveis a um realinhamento baseado em atualização de planilhas, atendendo ao pedido feito pela mesma. Portanto, com o objetivo de que ocorra o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, este Setor trabalhou na atualização das planilhas orçamentárias das obras (considerando apenas os saldos do último boletim de medição de cada obra emitido até a data do pedido), baseando-se na tabela SINAP atual, e, no caso de itens não constantes desta, baseando-se em preços de mercado praticados atualmente. Ressaltamos ainda que **este Setor não trabalhou na atualização da planilha da obra da Quadra Tiago Xisto de Aragão (Curuai), tendo em vista que a mesma já se encontra concluída na presente data.** Dessa forma, apresentamos, em anexo, as propostas de **Planilhas Orçamentárias Atualizadas para cada uma das duas obras.** Assim: - o saldo da obra da **QUADRA DA ESCOLA FREI MARCOS**, que era de **R\$ 476.167,96** (Quatrocentos e setenta e seis mil, cento e sessenta e sete reais e noventa e seis centavos), passaria a ser de **R\$ 573.314,79** (Quinhentos e setenta e três mil, trezentos e catorze reais e setenta e nove



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

centavos), o que representa um aumento no valor de **R\$ 97.146,83** (Noventa e sete mil, cento e quarenta e seis reais e oitenta e três centavos), sendo este correspondente a 20,4% de realinhamento sobre o saldo da obra; e - o saldo da obra da **QUADRA DA ESCOLA FRANCISCO PEREIRA CHAVES**, que era de **R\$ 419.564,23** (Quatrocentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e vinte e três centavos), passaria a ser de **R\$ 514.537,11** (Quinhentos e catorze mil, quinhentos e trinta e sete reais e onze centavos), o que representa um aumento de **R\$ 94.972,88** (Noventa e quatro mil, novecentos e setenta e dois reais e oitenta e oito centavos), sendo este correspondente a 22,6% de realinhamento sobre o saldo da obra. Abaixo apresentamos um quadro resumo com esses valores, para os quais somos favoráveis.

OBRA	VALOR DA OBRA (R\$)	SALDO DE MEDIÇÃO ATÉ JANEIRO/16 (R\$)	PARECER SEMED		
			REALINHAMENTO		SALDO ATUALIZADO (R\$)
			VALOR (R\$)	% DO SALDO	
FREI MARCOS	650.643,94	476.167,96	97.146,83	20,4	573.314,79
TIAGO XISTO DE ARAGÃO	650.643,94	252.203,78	0,00	0,0	252.203,78
FRANCISCO P. CHAVES	635.397,49	419.564,23	94.972,88	22,6	514.537,11
<b>TOTAL</b>	<b>1.936.685,37</b>	<b>1.147.935,97</b>	<b>192.119,71</b>		<b>1.340.055,68</b>

Com relação ao Contrato, o valor global da obra da Quadra da Escola Frei Marcos passaria de R\$ 650.643,94 para R\$ 747.790,77, e o valor global da obra da Quadra da Escola Francisco Pereira Chaves passaria de R\$ 635.397,49 para R\$ 730.370,37. Assim, considerando tudo o que foi explanado acima, somos favoráveis ao Realinhamento do Contrato no valor de **R\$ 192.119,71 (Cento e noventa e dois mil, cento e dezenove reais e setenta e um centavos)**, que é a soma resultante dos dois valores propostos, objetivando o fiel cumprimento das especificações técnicas exigidas e a qualidade dos serviços executados...”

**É o relatório.**

Trata-se da verificação dos aspectos jurídicos-formais da proposta da administração para realização de aditivo de realinhamento.

**Passamos a análise.**

**II- DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS**

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação expressa posição opinativa sobre o aditamento em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que analisa dos aspectos de legalidade nos termos da Lei nº 8.666/93, aferição que não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão do administrador, em seu âmbito discricionário.



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelo servidor que praticou o ato para justificar os aditivos, até porque tal questão está afeta ao mérito administrativo, sobre o qual somente este tem ingerência.

A análise aduzida neste parecer, obedece aos requisitos legais para a prática do ato em questão, isto é, se o mesmo detém as formalidades prescritas ou não defesas em Lei, para que a contratação tenha validade e eficácia.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado nº7 do manual de boas práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, *in verbis*: “ O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

Incumbe, a esta Procuradoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

#### **IV - ANÁLISE JURÍDICA - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – REALINHAMENTO DE PREÇO.**

Verificamos que o contrato encontra-se em plena vigência, conforme consta no terceiro termo aditivo, cláusula II, em anexo.

De acordo com a cláusula VIII do Contrato, 8.1-“... os preços ajustados permanecerão inalterados pelo prazo de 1 (um) ano, salvo ocorra aumento ou diminuição no objeto contratado, no limite permitido pela Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto no parecer técnico da engenharia, este manifestou-se favorável ao Realinhamento total do contrato para as 03 quadras no valor de **R\$ 192.119,71** (Cento e Noventa e Dois Mil Cento e Dezenove Reais e Setenta e Um Centavos), que é a soma resultante dos dois valores propostos, objetivando o fiel cumprimento das especificações técnicas



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

exigidas e a qualidade dos serviços executados.

**EQUILÍBRIO ECONÔMICO:**

A questão afeta ao equilíbrio econômico - financeiro do contrato administrativo está previsto na Constituição da República, conforme depara-se no inciso XXI, do art. 37:

“Art.37(...)

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”**

Abstrai-se do referido dispositivo que o equilíbrio da equação econômico-financeiro é considerado elemento essencial do contrato administrativo, por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas da proposta, **constitucionalmente garantido ao particular contratado quando ocorrer risco de prejuízo por eventos futuros, incertos e excepcionais.** Portanto trata-se de uma característica essencial do contrato administrativo reconhecida pela própria Constituição no art. 37, inciso XXI (“mantidas as condições efetivas da proposta”), não podendo ser elidida quando o caso atender ao exigido pela lei.

A possibilidade de revisão do contrato também está prevista na Lei de Licitações e Contratos, veja-se:

**Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

---

(...)

II - por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. (grifos nossos)

No que pertine ao tema, interessante colacionar conceitos proferidos por ilustres doutrinadores. Celso Antônio Bandeira de Mello, assim assevera:

“... o equilíbrio econômico financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.

No mesmo diapasão Hely Lopes Meirelles menciona:

"O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou ainda equação financeira do contrato administrativo é a



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

---

relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda a execução do contrato, a fim de que o contratado não venha a sofrer indevida redução nos lucros normais do empreendimento.”

Acerca da mesma matéria, Marçal Justen Filho expõe:

“Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade (...) Deverá examinar-se a situação originária (à época da apresentação das propostas e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos.”

(...)

“Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando viera a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. (...) Significa que a administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Devendo-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliado os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração. A regra foi expressamente consagrada no art. 58,§ 2º, a propósito de modificação unilateral do



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

---

**contrato, mas se aplica a qualquer evento que afete a equação econômico-financeira.”**

Registra-se, outrossim, **julgado do Tribunal de Contas da União** pertinente ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

**“Equilíbrio econômico-financeiro. Contrato. Teoria da Imprevisão. Alteração Contratual. A ocorrência de variáveis que tornam excessivamente onerosos os encargos do contratado, quando claramente demonstradas, autorizam a alteração do contrato, visando ao restabelecimento inicial do equilíbrio econômico financeiro, com fundamento na teoria da imprevisão, acolhida pelo Decreto-Lei 2.300/86 e pela atual Lei n.º 8.666/93. (TCU, TC-500.125/92-9, Min. Bento José Bugarin, 27/10/94, BDA n.º 12/96, Dez/96, p. 834).”**

O equilíbrio econômico financeiro é a relação que se estabelece entre o conjunto de encargos impostos ao particular (entrega, recebimento provisório, recebimento definitivo, tecnologia, pessoal, frete, encargos fiscais, etc.) e a remuneração pelo objeto contratado, devendo ser mantido durante toda execução contratual, o percentual de lucro ou perda definido pelo licitante, quando da apresentação de sua proposta na licitação.

**Importante esclarecer que, para que exista o direito ao restabelecimento de referido equilíbrio, faz-se necessário que ocorra algum fato, posterior à proposta, que venha a agravar qualquer uma das partes contratantes, nos exatos termos do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos.** Neste sentido, a proposta inexequível não seria razão para ocorrer à promoção do restabelecimento, da mesma maneira, não poderá dar ensejo ao restabelecimento, à omissão de encargos incidentes sobre o objeto contratado, quando da proposta.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual é um direito das partes, uma vez que, sempre quando os encargos do contratado forem ampliados ou



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

diminuídos a situação original constante na proposta estará modificada, cabendo o restabelecimento do contrato por meio de aditamento.

O restabelecimento do equilíbrio não é revelado como ato discricionário da Administração, esta somente poderá recusar-lhe deferimento diante de uma das seguintes situações: **A)** ausência de elevação dos encargos; **B)** ocorrência do evento anterior à formulação da proposta; **C)** ausência de nexo causal entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos; **D)** culpa do contratado pela majoração de seus encargos.

Cumprir dizer ainda que, a ausência de previsão contratual ou editalícia não prejudica a aplicação do restabelecimento do equilíbrio, pois sua origem não é contratual, e sim constitucional.

Outro ponto a ser abordado é que o reequilíbrio somente ocorrerá a partir da solicitação de uma das partes contratuais, conforme preconiza Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

**“É recomendável que o administrador considere alguns tópicos como essenciais para a concessão do reequilíbrio: requerimento, demonstração de desequilíbrio, exame econômico das planilhas, análise jurídica do pleito, avaliação do preço reequilibrado e da proposta mais vantajosa, dotação orçamentária, decisão e periodicidade”.**

Dessarte, o contrato administrativo pode ser alterado, por acordo entre as partes, para restabelecer equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, **somente no caso de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, conhecida como “teoria da imprevisão”.** Neste sentido, torna-se prudente a conceituação desta teoria, na visão de Fernanda Marinela:

**“...consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputados, alteram o equilíbrio econômico-financeiro refletindo na economia ou na execução do**



**PREFEITURA DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Av. Dr. Anysio Chaves, nº 712, esquina com a Travessa Dália  
CNPJ: 05.182.233/0010-67- Santarém-Pará

- valor de determinado bem ou serviço, conforme foi apresentando no requerimento protocolado pela parte interessada;
- b) apresentação pelo contratado de uma planilha de custos, em que a mesma deverá ser idêntica à apresentada na licitação para que a Administração tenha condições de analisar o pedido da empresa, presente no processo;
  - c) Feita a juntada da documentação aos autos do processo, deve ser levado à autoridade competente (a mesma que assinou o contrato), visando o deferimento (ou indeferimento), com a devida justificção;
  - d) se **deferida a solicitação, a Administração deverá providenciar oficial a empresa para informar se concorda com os cálculos da engenharia e após aquiescência deverá encaminhar para elaboração do termo aditivo ao contrato, recompondo os preços em questão e deverá providenciar a convocação do contratado para assiná-lo; se indeferida, a Administração deverá notificar o contratado expondo os motivos determinantes;**
  - e) por fim, se concedido o realinhamento de preços, o setor de licitações e contratos deverá **verificar com o setor de contabilidade e ou financeiro se há possibilidade da elaboração de um empenho complementar, caso haja necessidade.**

Após os ajustes financeiros, deve a administração juntar lastro e reservar orçamentária indispensável para cobrir a despesa além da autorização expressa do ordenador de despesa e em seguida encaminhar os autos à CPL para elaboração do referido aditivo sem alteração das demais cláusulas do contrato.

Estes são os termos a qual submeto a deliberação superior.

É o Parecer/SEMED,

S.M.J.

Santarém/PA, 07 de Outubro de 2016.

**Vânia Maria Azevedo Portela**

Procuradora Jurídica do Município - Dec. 026/2014-SEMAD – OAB/PA Nº 11.926